

机构编制工作讲座

JIGOU BIANZHI GONGZUO JIANGZUO

主编 程乐意



河南人民出版社

机构编制工作讲座

JIGOU BIANZHI GONGZUO JIANGZUO

主编 程乐意

JB
GZ

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

机构编制工作讲座 / 程乐意主编. — 郑州: 河南人民出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-215-08530-5

I. ①机… II. ①程… III. ①国家机构—编制—工作—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第218169号

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路66号 邮政编码: 450002 电话: 65788070)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 710毫米×1000毫米 1/16 印张 19.5

字数 340千字

2013年10月第1版 2013年10月第1次印刷

定价: 52.00元

本书编委会

编审委员会主任 马新华

编审委员会副主任 孔祥敬 周相东 李颖平 程乐意
陈月玲 刘建军 徐建军

编审委员会委员 (按姓氏笔画为序)

于惠权	牛卫东	王付林	王鸣鸿	王娱芬
白玉生	冯叶林	田亚平	叶春风	朱 骥
吕万刚	任丰金	刘好方	刘孟军	孙培山
杜 伟	李才忠	李太智	宋克言	吴志强
张兴无	张会清	张现俭	张宗福	张继良
张富起	陈振峰	林 强	赵阜生	赵彦明
段长海	胡彦宏	胡新保	夏广军	徐同君
聂鸿孝	郭建州	郭 昉	常岱军	曹林淇
黑云龙	韩迎春	韩道伟	惠济华	雷俊卿

主 编 程乐意

序

省编办(河南省机构编制委员会办公室)组织力量编写了《机构编制管理教程》和《机构编制工作讲座》两本教材,很及时,很有必要,填补了我省机构编制系统业务教科书空白,是机构编制系统加强学习创新型机关建设的一件大事。编写机构编制干部培训教材,既是贯彻落实《中央机构编制委员会办公室 河南省人民政府共同创新中原经济区行政管理体制合作备忘录》精神的一项重要举措,也是系统总结近几十年以来机构编制工作,加强机构编制业务培训,更好地推动机构编制事业发展,担负起时代赋予的重要职责使命的需要,对于推动广大机构编制干部完善知识结构、提高业务能力和综合素质等,加强干部队伍建设,不断提升全省机构编制工作水平,具有重要意义。

机构编制工作是合理配置党和国家执政资源、加强党的执政能力和国家政权建设的一项重要工作,在党和国家事业发展中发挥着重要的体制机制保障作用。近年来,全省各级机构编制部门认真贯彻落实中央和省委、省政府决策部署,坚持围绕中心、服务大局,在推进政府机构改革和职能转变、事业单位分类改革、加强机构编制管理、优化配置执政资源等方面做了大量卓有成效的工作,为全省经济社会发展提供了有力的体制机制保障。随着经济社会的快速发展和改革开放的进一步深化,社会各方面对行政资源配置的要求越来越高,改革的综合性、全局性和复杂性等特征越来越明显,机构编制工作面临的矛盾和问题越来越多,机构编制部门承担的任务也越来越重。

党的十八大明确提出,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。党的十八届二中全会对深化政府机构改革、转变政府职能作出了一系列重大部署、提出了明确要求。“十二五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段,也是我省爬坡过坎、攻坚转型的关键时期。我们既

面临着建设粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区建设等重大历史机遇,同时在加快信息化进程中推进“两不三新”三化协调科学发展方面仍存在诸多深层次矛盾和问题,如城镇化水平不高、产业结构不优、自主创新能力不强、社会管理领域矛盾较多、基本公共服务体系建设相对滞后等,这些问题的形成固然有多方面的原因,但和体制机制改革不到位是有关的。

贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署,进一步破除制约经济社会发展的体制机制障碍,加快构建有利于科学发展的体制机制,激发经济社会发展的活力,迫切需要各级机构编制部门集中精力认真思考,深入研究行政体制改革和机构编制管理方面的重大问题。当前和今后一个时期,要围绕中原经济区行政管理体制改革与创新,围绕促进科学发展和加快转变经济发展方式,围绕改革和创新政府组织结构、层级体系、管理体制、运行机制、服务方式,围绕推进政府职能转变、提高政府整体运作功能等,切实加强基础性、前瞻性、理论性和对策性研究,提出切实可行的意见和建议,为持续深化体制改革和加强机构编制管理提供理论支撑,创造良好的行政体制和制度环境。

加强干部培训教材建设,是增强培训工作实效、建设高素质干部队伍的重要途径。省编办组织编写的这两本教材,既有对机构编制工作基本概念、基本理论等基础知识的全面介绍,也有对机构编制现实问题的剖析研究;既有对改革管理创新的经验总结,也有对新形势新要求的思考探讨,具有较强的针对性、实用性和可读性,为学习、了解和掌握机构编制工作知识提供了有益参考。可以相信,在深化全省行政体制改革和加快实施“三大战略规划”的生动实践中,机构编制部门一定能够创造出更多高质量、有价值的研究和培训成果,更好地发挥体制改革职能部门和党委、政府参谋助手的作用,为加快中原崛起河南振兴、全面建成小康社会做出新的更大的贡献。



2013年8月15日

目 录

综 合

- 牢固树立机构编制管理五个新理念 马新华(2)
- 关于机构编制工作的定位 孔祥敬(8)
- 做好机构编制工作要提升站位和服务大局 赵阜生(16)
- 机构编制管理创新实践与探索 李太智(21)
- 做好机构编制工作要顺势、务实、创新 张现俭(25)
- 创新体制机制 服务“四大一高” 韩迎春(28)
- 新形势下提高机构编制工作水平的几点思考 夏广军(34)
- 机构编制工作服务大局的路径选择 张宗福(39)
- 以科学发展观为统领 深化机构编制工作认识 张富起(49)
- 浅谈新形势下机构编制工作机制创新 陈振峰(53)
- 对新时期机构编制管理工作的探索与思考 宋克言(57)
- 浅谈新形势下机构编制管理工作 牛卫东(62)

改 革

- 关于事业单位改革 李颖平(66)
- 大部门制改革的实践与探索 徐建军(80)

河南行政审批制度改革的实践与思考	朱 骥(85)
经济发达镇管理体制改革的探索与思考	王娱芬(91)
社会中介组织改革发展初探	吕万刚(97)
砥砺前行 开拓发展	
——安阳行政管理体制改革三十年探析	王鸣鸿(106)
行政审批制度改革探索与创新	胡新保(112)
创新医院管理体制 推进法人治理结构试点	宿连友(118)
事业单位法人信用等级评定和管理制度探索与实践	狄丽珠(122)
济源市省直管体制运行的实践与思考	张会清(132)
产业集聚区机构编制管理漫谈	惠济华(138)
现阶段省直管试点县机构编制工作的思考	聂鸿孝(143)
关于产业集聚区机构编制问题的思考	段长海(148)

管 理

谈谈机构编制管理的原则和方法	程乐意 张兴无(152)
我国社会管理体制改革的浅谈	任丰金(161)
浅谈机构编制电子政务建设	郭建州(175)
机构编制政务信息公开的思考	叶春风(183)
创新事业单位机构编制管理 促进社会公益事业健康发展	
.....	胡彦宏(189)
加强机构编制监督检查的探索与思考	郭 昉(195)
加强事业单位监督管理的若干思考	王付林(202)
关于机构编制信息化管理的思考	赵彦明(208)
探索“十定”内涵 规范政府行为	吴志强(212)
新形势下做好机构编制管理工作的几点思考	杜 伟(216)
事业编制总量控制动态管理的实践与探索	孙培山(221)
加强机构编制监督检查工作的几点构想	常岱军(227)
扎实推进机构编制责任审计工作	韩道伟(232)
严格政策 完善机制 提高机构编制管理效能	于惠权(236)

关于控编与用人	雷俊卿(241)
加强机构编制监督检查的探索与思考	刘好方(246)
事业单位登记管理工作浅谈	刘孟军(252)
进一步提升机构编制监督检查工作水平	冯叶林(257)
关于事业单位的设置与管理	闫跃东(263)

自身建设

谈谈如何做一名合格的机构编制工作者	周相东(272)
解决机构编制部门工学矛盾的一些思考	陈月玲(279)
向群众学习 为人民办事 ——挂职锻炼的收获与体会	黑云龙(284)
谈谈编办主任的沟通艺术	徐同君(288)
建设一支素质过硬的机构编制工作队伍	田亚平(292)
加强党建工作 促进队伍建设	张继良(297)
后 记	(302)



综合

牢固树立机构编制管理五个新理念

马新华

所谓理念,是把人从个别事物中抽象而得的普遍概念加以理性化,成为理性化的想法、看法和见解,理性化的思维活动模式。科学、先进的理念是引导事物发展的航标和灯塔,是人们行为的指南。

机构编制管理的主要任务是通过完善管理体制、调整职能配置、理顺职责关系、合理设置机构、核定人员编制及确定领导职数,建立与社会主义市场经济体制和民主法治建设相适应的党政管理体制和工作机制,促进经济发展和社会进步。当今的机构编制管理,已不再是单纯的行政审批和数字统计行为,也不再是纯粹的“控制”,而是管好党的执政资源、巩固党的执政地位、加强和完善政权建设的一项基础性工作。机构编制工作必须不断创新理念,牢固树立执政理念、改革理念、管住管好理念、服务理念和法制理念五大新理念。

一、执政理念

加强党的执政能力建设,是党的十六届四中全会作出的重要决定。党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。执政理念是执政党对自身所面临的内外环境及对党执政提出的内在要求,是一种深层次的理性认识。它包括对党所处社会环境的认识、对自身所面临的机遇和挑战的认识、对自身状况的认识和对所负历史责任的认识等。强化现代执政理念,将对我们党增强执政本领、提高执政能力、巩固执政地位、维护执政安全起到重要作用。

机构编制工作属于上层建筑,是研究如何科学地组织、配置和管理党的执

政资源的一项重要工作。机构编制部门要适应新形势新任务的需要,进一步增强责任感和使命感,为提升党的执政能力做出积极的贡献。要以坚定理想信念为重点,加强思想理论建设;以造就高素质干部队伍为重点,加强组织建设;以深入基层、深入群众、服务部门和单位为重点,加强作风建设;以建设民主集中制为重点,加强制度建设;以完善惩治和预防腐败为重点,加强反腐倡廉建设。还要明确工作思路和重点,提高工作水平,推进行政管理体制改革的,把加强党的执政能力建设的要求,贯彻到行政体制改革和机构编制管理的各项工作中去。

二、改革理念

改革开放是推动经济社会科学发展的强大动力。当前和今后一段时期,我国发展既面临难得的历史机遇,也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战,制约科学发展的体制机制障碍依然较多,深化行政管理体制改革、推进政府职能转变面临着新的形势和任务。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出,到2020年要建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制;《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》强调,到2020年要建立起新的事业单位管理体制和运行机制,形成中国特色公益服务体系。党的十八大确立了全面建成小康社会和全面深化改革的宏伟目标,对深化行政体制改革、创新行政管理方式提出了新要求。党的十八届二中全会对深化政府机构改革、转变政府职能作出了新部署。

经过多年的努力,我国行政管理体制基本适应经济社会发展要求,但也存在一些不相适应的问题。政府职能转变还不到位,政府组织结构不尽合理,大部门制改革尚需突破,事业单位改革需要从整体上加快推进。当前,改革已经进入“深水区”,每一项新的改革举措,都涉及权力和利益的再调整再分配,改革的阻力和难度日益加大。机构编制部门必须以国家和人民的利益为最高利益,以更大的决心和勇气深化改革,为科学发展和加快转变经济发展方式提供体制机制保障。

一是进一步深化行政管理体制改革。按照精简、统一、效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,进一步优化政府组织结构,稳步推进大部门、大处(室)、大科(室)制改革,有效解决机构重叠、职责交叉、政出多门的问题。进一步优化行政层级,推动省直管县体制改革和经济发达镇行政管理体制改革试点。积极探索城市新区、产业集聚区、特殊经济功能区的体制机制,破解制约新的增长极的体制机制问题。继续深化乡镇机构改革,推

进重点领域和关键环节改革,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,逐步建立充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展、适应中原经济区建设的行政管理体制。

二是力争在推动政府职能转变上取得突破性进展。继续深入推进行政审批制度改革,进一步取消和调整行政审批事项,切实把不该由政府管理的事项转移出去,推动行政审批权限下放和政府管理重心下移,减少政府对微观经济活动的干预。进一步健全政府职责体系,不断提高经济调节和市场监管水平,切实加强社会管理和公共服务职能,公共资源更多地向民生领域倾斜,根据中原经济区建设的内在要求,全面清理影响市场流通的体制性障碍和限制性规定。创新社会管理,强化政府促进就业和调节收入分配职能,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。强化城乡社区自治和服务功能,完善维护群众权益机制,加强公共安全体系建设,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的转变。

三是深入推动事业单位分类改革。稳妥推进教育、文化、卫生、医药等行业事业单位体制改革,实现政事分开、事企分开、管办分开、营利性与非营利性分开。以分类为基础推进承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革。从事公益服务事业单位要创新体制机制。强化政府保障民生的责任,建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系。

三、管住管好理念

管理就是管辖和治理的意思,管辖指的是权限,治理指的是在权限范围内的职能作用。好的管理要解决三个问题:一是怎么管,二是怎么理,三是要达到什么样的效果。机构编制就是一种管理,是人们为了实现特定的目标,对所辖范围内各种组织机构及其人员数量等,所进行的计划、决策、组织、控制、监督等一系列管理活动和管理过程。

管理是机构编制工作的基本任务和长期任务,工作重点是妥善处理好管住与管好的关系。一般而言,机构编制要保持一个合理的规模,需要充分考虑经济发展阶段和政府的财政承受能力,防止规模持续膨胀,要切实管住。但是管住并不等于管死。相反,机构编制工作更要适应当前经济社会发展的新变化和新要求,实行动态的、科学的调整。当前,政府的社会管理和公共服务职责在不断强化,经济管理和市场监管的任务仍旧繁重,客观上给机构编制工作增加了压力。管好是管住的前提和基础,只有通过创新管理理念、提高管理水平实现

管好,才能更好地满足经济社会发展的要求,也才能真正管住。

要在切实管住的基础上努力管好机构编制。进一步研究完善控制总量、盘活存量、优化结构、动态调整的机制和办法,有减有增,解决好涉及改革发展稳定大局的机构编制问题。创新体制机制,通过创新实现管好,主要是向深化改革要编制,向科学管理要编制,向提高效能要编制。积极探索“以钱养事”新机制,采取政府购买服务的方式提供公益性社会服务,变“养人”为“养事”,从体制上消除机构臃肿的弊端。探索动态调整,通过盘活存量实现管好,对确需加强的工作实行跨部门调剂,重在充实经济社会发展迫切需要加强的重点领域,充实基层和一线。积极探索在系统内和系统间人员编制的合理划转调整,缓解严控机构编制与现实需要之间的矛盾。

四、服务理念

机构编制工作涉及方方面面,政治性、政策性、综合性很强。这些特点决定了要把机构编制工作放在党和国家事业的总体布局中谋划,放在各级党委、政府的统一部署中考虑,从更高的境界、更广阔的视野来把握,突出强调服务理念。

一是机构编制工作要服务于地方经济社会发展大局,做好党委、政府和编委的参谋助手。要时刻关注国际国内大势和经济社会发展全局,关注影响地方经济社会发展和稳定的热点、难点问题。着力加强前瞻性研究,加强综合协调,为党委、政府和编委提供有价值的建议意见。着力增强工作的积极性、主动性,为党委、政府的中心工作服务。

二是机构编制工作更加注重为部门、单位和基层服务。机构编制部门要主动深入调查研究,了解部门、单位、基层和群众对改革和管理的现实需求。强化对基层与群众的直接服务,在研究制定改革方案和相关政策措施时,广泛征求意见,提高科学决策、民主决策的能力和水平。及时研究和协调解决部门提出的职能与机构编制问题,对按规定不能解决或暂不具备解决条件的,耐心细致地做好解释、说服工作,争取理解和支持。要更多地为市县机构编制部门提供服务和支持,共同开展调查研究、学习培训、工作交流,形成工作合力。

三是机构编制工作要不断创新服务方式方法。要践行“以服务为宗旨”的理念,为部门、单位和基层提供全方位、多层次的服务。积极探索具有时代特色的服务方式和内容,不断提高服务的价值含量。推动技术创新,改进服务设施,增强服务的科技含量。充分利用信息技术优势,加快机构编制信息化建设,拓

展网上办公、网上审批、网上监督和网上登记管理范围,优化工作流程,不断提高服务质量和水平。

五、法制理念

法制是统治阶级通过国家政权建立起来的法律制度和根据这种制度建立起来的社会秩序,主要原则是依法办事,由立法机关制定较完备的法律、法规,确定一定范围内的统一规范。依法管理是我国机构编制管理的一个重要理念。机构编制管理的法制理念,指的是这种管理要遵循社会主义法制的要求,符合法制的特点和规律,保持管理的权威性、连续性和稳定性。因为机构编制管理是我国社会主义行政管理的一个组成部分,社会主义行政管理必须按照人民的意志办事,这种意志就是通过法律、法规来表明和确定的。改革和管理的实践也使我们越来越清楚地认识到,机构编制管理必须依法办事,必须克服条条干预、政出多门、多头审批和长官意志等不正常现象,实现管理的科学化和法制化。科学化是指这种管理应当怎样进行,法制化是指这种管理必须怎样进行。如果离开了法制的保障,科学化也就无从实现。法律是实施管理的重要手段和武器,只有依法管理,才能达到预期目的。

要立法完备。立法完备是机构编制管理法制化的基本前提,没有法律则说不上依法管理。这就要求我们,要在认真总结经验的基础上,建立健全我国的机构编制管理法律法规体系,以适应管理法制化的需要。机构编制管理的法律法规要力求系统和完备,一般应有完备的行政组织法、机构编制法、单项机构编制管理条例和机构编制标准等。其内容应包括:明确的管理体制,管理主体的职能和权利义务,科学的管理程序、方式方法和步骤,具体的监督行为和处罚标准等等。

要依法管理。依法管理是机构编制管理法制化的核心内容,主要包括四个方面:一是依法设置机构。即依照法律、法规和机构编制标准规定的条件设置机构,不具备条件的不能设置。设置机构必须报经法定的机构编制管理机关审批,否则均应视为违法设置且应予以取缔。二是按法定程序审批。即按规定应该设置的机构,必须按照程序,由机构编制管理机关审查论证并提出意见,按照法定的程序和权限审批,非法定的部门和个人都不能越权行事。三是依法定编。即按规定应审批的机构,都要审定其职责范围,规定其领导体制,核定人员数额、人员结构和经费开支等,各类人员的配备必须按编制和结构比例进行。四是依法监督管理。即依照法律授予的权力,对机构编制的执行情况进行监察

和督查,通过建立健全法人治理结构、信用制度和绩效评估制度,加强对事业单位的监督管理,及时发现问题,纠正并处罚违法行为。

要违法必究。违法必究是机构编制管理法制化的关键要求。我国宪法规定:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”行政组织法规和机构编制管理法律、法规,都是我国法律体系的重要组成部分,任何组织、单位和个人,如果违反了行政组织法规和机构编制管理法律、法规,都要承担法律责任,机构编制管理机关或纪检监察机关和国家审判、检察机关必须依法追究违法者的法律责任,并采取相应的制裁措施。如果违法不究,管理法制化将是一句空话。

(本文作者系河南省机构编制委员会办公室主任)

关于机构编制工作的定位

孔祥敬

机构编制工作究竟如何定位,在党和国家的整个事业中起什么作用,是我们每一位从事这项工作的领导和同志们必须要解决的一个问题。这里,主要从以下四个方面谈一谈机构编制工作的定位问题。

一、从历史发展纵线上找定位

我们党和国家历来都很重视机构编制管理工作。早在新中国成立之初的1949年12月,政务院就成立了编制审查委员会,负责承办中央政府各部门及其所属单位的机构和人员编制。1950年3月,政务院第22次政务会议决定,为了紧缩军政公教人员的编制,节约行政开支,成立全国编制委员会,负责管理全国地方国家机关的编制,办事机构设在财政部;1952年,编制管理的具体工作转入人事部。1954年12月,国务院成立编制审查委员会,1955年2月改为编制工资委员会,主要负责管理中央和地方国家机关的行政、事业编制,制定国家机关工作人员工资标准和工资制度等;1955年3月,国务院通知各省、自治区和直辖市成立编制委员会,统一管理所属各级行政、事业编制和企业机关的编制。

1956年9月,国务院编制工资委员会改为国务院编制委员会;1963年5月,第二届全国人大常委会正式批准成立国家编制委员会,作为国务院的直属机构,下设办公室、中央编制处、地方编制处、事业编制处。1970年,因“文化大革命”,国家编制委员会被撤销,工作交国务院办公厅管理,直到1978年10月,才重新恢复国家编制委员会。这一时期,地方各级的编制委员会也陆续恢复,办事机构大都设在同级人事部门。1982年机构改革时,国家编制委员会并入劳动人事部,在劳动人事部门内设编制局,具体办理中央政府机关及其所属单位的机构和人员编制事宜,指导地方的机构编制管理工作。但这一时期各级编制委员